Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6346

28. 11. 96

Antrag

der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Gila Altmann (Aurich), Ulrike Höfken, Monika Knoche, Dr. Jürgen Rochlitz, Helmut Wilhelm (Amberg), Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, umgehend einen Entwurf zur Novellierung des seit 1971 nahezu unveränderten Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vorzulegen, der folgende Kriterien unbedingt berücksichtigt:

1. Der Schutz der Gesundheit hat Vorrang vor allen anderen verkehrlichen und wirtschaftlichen Belangen. Deshalb muß bei Flughafenplanungen und -ausbauten die „Umweltkapazität" als vorrangiger Maßstab eingeführt werden. Als Umweltkapazität (Umweltbelastungskapazität) wird die „größte Menge Umweltbelastung durch den Luftverkehr" verstanden, die der Umgebung von Flughäfen noch zumutbar ist. Wird sie überschritten, sind entweder die Belastungen zu reduzieren, oder es ist die Umweltkapazität durch geeignete Schutzmaßnahmen zu erhöhen. Die Anwendung der Umweltkapazität kann analog zu den Maßnahmen gemäß § 44 bis 47 BImSchG erfolgen.

2. Das Gesetz muß gegen jeden unzumutbaren Fluglärm schützen. Deshalb müssen Regionalflughäfen, Landeplätze, allgemeine Luftfahrt, Sportfluggeräte und militärische Tiefflug- sowie andere Übungsgebiete in das Gesetz einbezogen werden.

3. Um alle Fluglärmarten wirkungsgerecht erfassen zu können und auch Vergleiche mit anderen Lärmarten zu ermöglichen, ist für den Tagflugverkehr der nicht energieäquivalente Dauerschallpegel L_{eq4} des geltenden Fluglärmgesetzes durch den bei fast allen anderen Lärmarten benutzten Beurteilungspegel L_r zu ersetzen. Als zusätzliches Beurteilungskriterium sind die täglich jeweils zehn höchsten Maximalpegel einzubeziehen.

4. Die Fluglärmbeurteilungspegel sind für jede Startbahnrichtung und für jede Wetterlage getrennt für Landungen und Starts zu ermitteln und die jeweils höchsten Werte zu einer gemeinsamen Hüllkurve für vorzusehende Lärmschutzmaßnahmen zusammenzufassen. Auf diese Weise können bisher nicht berücksichtigte gravierende Lärmbelästigungen bei bestimmten Wetterlagen (Windrichtung) einbezogen werden.

5. Für die Beurteilung des Nachtflugverkehrs zwischen 22 und 6 Uhr, die Beurteilung der Betroffenheit durch Nachtfluglärm und die Beurteilung der Erforderlichkeit von passivem Schallschutz für die Nacht sind mehr als sechs Maximalpegel von 55 $dB_{(A)}$ und mehr (am Ohr des Schläfers) auszuschließen.

   Für die Ermittlung der Erforderlichkeit von Schallschutz ist dieses Kriterium auch auf die Tagesrandzeiten von 19 bis 22 und 6 bis 7 Uhr anzuwenden, um die „Zeiten mit erhöhtem Schutzbedürfnis" bzw. „Ruhezeiten", nicht zuletzt wegen der Schlafzeit von Kindern, einzubeziehen.

6. Ausdrücklich vorzusehen ist, daß die Betroffenen das Recht auf Nachtruhe und damit das Recht auf Nachtflugbeschränkungen haben. Entsprechende Kriterien sind auf der Basis der Umweltkapazität von Flughäfen festzulegen. Fluggerätebezogene Beschränkungen und Gebührenregelungen müssen sich an den beim Normalflugbetrieb am jeweiligen Flughafen tatsächlich auftretenden Lärmpegeln orientieren; die Werte der Zulassungspegel nach der ICAO-Lärmklassifikation der Flugzeuge sind ungeeignet, weil sie als Mittelungspegel nicht den praktisch auftretenden Lautstärken entsprechen.

7. Für Neu- oder Erweiterungsgenehmigungen von Flughäfen muß als Beurteilungsgrundlage der maximale abwickelbare Flugverkehr anstelle einer 10-Jahres-Prognose herangezogen werden.

8. Künftig sind drei Schutzzonen vorzusehen:

   – Zone 1 mit einem Beurteilungspegel $L_r > 72$ $dB_{(A)}$ (bisher: $L_{eq4} > 75$ $dB_{(A)}$): keine neuen Wohnsiedlungsbereiche, Entschädigungen für Schallschutz mit Belüftung;

   – Zone 2 mit einem Beurteilungspegel $L_r > 65$ $dB_{(A)}$ (bisher: $L_{eq4} > 67$ $dB_{(A)}$): keine neuen Wohnsiedlungsbereiche, Entschädigungen für Schallschutz;

   – Zone 3 mit einem Beurteilungspegel $L_r > 59$ $dB_{(A)}$ (bisher: $L_{eq4} > 62$ $dB_{(A)}$): keine neuen Wohnsiedlungsbereiche, für alle noch zugelassenen Bebauungen sind Schallschutzmaßnahmen vorzuschreiben.

   Ferner sind Nachtschutzzonen neu einzuführen: In Zonen, in denen nachts ein maximaler Außenpegel von mindestens 65 $dB_{(A)}$ – entsprechend einem 55 $dB_{(A)}$-Innenraum-Pegel – auftreten kann, wird der Aufwand für den belüfteten Schallschutz erstattet.

9. Technische Fortschritte bei Luftfahrzeugen und Flugführungseinrichtungen, die zu einer Lärmminderung führen können, müssen den Betroffenen möglichst umgehend zugutekommen. Das Gesetz muß eine Überprüfung und Anpassung aller Regelungen im Abstand von zwei Jahren vorsehen.

10. Konkrete Verpflichtungen zur lärmoptimierten Abwicklung und Lenkung des Flugverkehrs einschließlich Platzrundenflügen sind für die Flugsicherung im Gesetz festzuschreiben.

11. Die Stellung der staatlichen Fluglärmbeauftragten ist neu zu regeln; insbesondere sind ihre Aufgaben präzise festzulegen, ihre Position zu stärken und ihre Kompetenzen zu erweitern. Statt den Luftfahrt- oder Wirtschaftsbehörden sind sie den Umwelt- oder Gesundheitsministerien zuzuordnen.

12. Die im bisherigen Fluglärmgesetz festgelegte Gleichbehandlung des ungleichen Lärms an Verkehrsflughäfen und militärischen Flugplätzen ist abzustellen, weil sie im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen führt. Analog den vorgeschlagenen Verbesserungen an Zivilflughäfen sind wirksame Verbesserungen für die Betroffenen durchzuführen, insbesondere durch Fluglärmmessungen auch an militärischen Flughäfen und in militärischen Tieffluggebieten. An militärischen Flughäfen sind Beratungskommissionen mit gleicher Besetzung wie an Verkehrsflughäfen vorzusehen.

13. Fluglärmmessungen müssen aufgabengerecht und nach einheitlichen Kriterien durchgeführt werden. Werte von Messungen mit zu vielen Nebengeräuschen oder mit zu hohen Ansprechschwellen, die zu sinnlosen Ergebnissen führen, sind irreführend. Die Fluglärmberichte aller deutschen Flughäfen müssen in den wichtigsten Aussagen vereinheitlicht werden, da bisher die Angaben nicht vergleichbar sind.

Bonn, den 31. Oktober 1996

Albert Schmidt (Hitzhofen)
Gila Altmann (Aurich)
Ulrike Höfken
Monika Knoche
Dr. Jürgen Rochlitz
Helmut Wilhelm (Amberg)
Margareta Wolf (Frankfurt)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Lärm, insbesondere Verkehrslärm, ist eine der schlimmsten Beeinträchtigungen, denen Mensch und Umwelt zunehmend ausgesetzt sind. Seit Jahren steht der Fluglärm in der Rangfolge der Belästigungen nach dem Straßenverkehrslärm an zweiter Stelle. Aktuelle Abschätzungen des Umweltbundesamtes haben ergeben, daß Verkehrslärm jährlich für mehrere Tausend Todesopfer verantwortlich ist, weil die Erhöhung des Blutdrucks zu mehr Herzinfarkten führt. Fluglärm belästigt in der Umgebung größerer Flughäfen mehrere Hunderttausende von Menschen. Diese Belästigungen sind zwar in Beziehung zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen an Flughäfen zu setzen, dürfen deshalb aber nicht – wie dies heute häufig geschieht – ignoriert werden. Der Schutz menschenwürdiger Lebensumstände ist gegenüber der Erhaltung von Arbeitsplätzen höher einzuschätzen, zumal geringe Trans-

portkosten – unter Ausblendung der volkswirtschaftlichen Kosten – oft zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland führen und der Arbeitsplatzboom an Flughäfen oft nur die Folge eines verstärkten Arbeitsplatzabbaus in anderen inländischen Produktionsbereichen aufgrund der günstigen Transportbedingungen ist. Verfassungsrechtlich hat die Gesundheit absoluten Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen.

Ungeachtet der seit Jahrzehnten wachsenden Erkenntnisse zur Problematik des Verkehrslärms ist das Fluglärmgesetz des Bundes seit 1971 nicht inhaltlich novelliert worden, obwohl bereits der damals federführende Innenausschuß festgestellt hatte, daß „das Gesetz (aber) nur als erster Schritt angesehen werden kann, dem je nach gewonnenen Erfahrungen weitere folgen müssen". Das Gesetz bietet keinen ausreichenden Schutz der Bevölkerung gegen Fluglärm und berücksichtigt noch nicht einmal die für den sonstigen Verkehrslärm entwickelten Grenz- und Richtwerte (BGH-Urteil vom 25. März 1993, III ZR 60/91 – NJW 93, 1700). Bei der jetzigen Gesetzeslage wird Schutz gegen Fluglärm erst ungefähr bei 20 $dB_{(A)}$, bei Neubauten sogar über 30 $dB_{(A)}$ höheren Beurteilungspegeln als bei Straßenverkehrslärm gewährt. Auch verglichen mit niederländischen Fluglärmregelungen liegt die Schwelle für Schutzmaßnahmen in der Nacht in Deutschland um ca. 32 $dB_{(A)}$ höher. Die großen Differenzen ergeben sich aus dem Unterschied der Schutzschwellen von 75 $dB_{(A)}$ des L_{eq4} bei Fluglärm und von 70/59 $dB_{(A)}$ des Beurteilungspegels L_r bei Sanierungen/Neubauten im Straßenverkehr sowie ferner dem zahlenmäßigen Unterschied zwischen dem äquivalenten Dauerschallpegel L_{eq4} des Fluglärmgesetzes und dem Beurteilungspegel L_r (nach DIN 45645), berechnet mit 16,2 $dB_{(A)}$ für einen Vergleichsfall am Flughafen Düsseldorf.

Faktisch ist das bestehende Fluglärmgesetz ein „Flughafen-Schutzgesetz", denn es regelt nur – unzureichende – Maßnahmen in der Umgebung größerer Verkehrsflughäfen sowie bei ca. 30 Militärflugplätzen. Ausschlaggebender Faktor bei der Abgrenzung und bei der zahlenmäßigen Begrenzung der Lärmschutzzonen waren 1971 die Kosten, die durch das Gesetz verursacht wurden. Die Frage, was den betroffenen Menschen als Nachbarn der Flughäfen zuzumuten ist, wurde überhaupt nicht gestellt, sondern es ging nur um die Frage, was man den Flughäfen und dem Flugverkehr als Kosten zumuten konnte. Professor Dr. H. D. Jarass als ausgewiesener Fachmann stellt in der Einführung zur Textausgabe des Bundes-Immissionsschutzgesetzes fest: „Einzelne Materien sind aber in anderen Gesetzen geregelt. Genannt sei ... das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (auch wenn es weniger auf die Verhütung von Lärm als auf den Schutz der Flugplätze vor lärmgeplagten Nachbarn abzielt) und das Benzinbleigesetz."

Das Fluglärmgesetz in seiner aktuellen Fassung ignoriert die Belastungen an Regionalflughäfen, Landeplätzen und Hubschrauberflugplätzen, den Lärm durch Hubschraubernachtflugübungen und – als schlimmsten Fluglärm überhaupt – den Tieffluglärm. An militärischen Flugplätzen fehlen sogar Fluglärmkommissionen mit

konkreter Aufgabenstellung und entsprechender Zusammensetzung wie an Verkehrsflughäfen.

Einige Regelungen des bisherigen Gesetzes wurden als verfassungswidrig beanstandet. Die Anwendung des äquivalenten Dauerschallpegels L_{eq4} führt aufgrund unterschiedlicher Lärmparameter zu ungleichen Schutzergebnissen. Zur Beschreibung der Schutzschwellen und für die Bemessung der Schutzeinrichtungen sind Maximalschall-Kriterien heranzuziehen. Auch die unterschiedlichen Zahlenwerte der äquivalenten Dauerschallpegel L_{eq4} bringen gegenüber den sonst in deutschen Regelwerken benutzten Beurteilungspegeln verfassungsrechtlich bedenkliche Verwechslungs- und Fehlinterpretationsmöglichkeiten. Auch aus diesem Grunde sollte der L_{eq4} abgeschafft und für den Aufgabenbereich Siedlungsplanung durch den Beurteilungspegel L_r ersetzt werden. Praktisch könnte die Umstellung flughafenspezifisch bei den aufgrund der Lärmminderungen ohnehin fällig werdenden Neuberechnungen der Schutzbereiche erfolgen, so daß keine Probleme mit der Rechtssicherheit entstehen.

Der dem bisherigen Gesetz zugrundeliegende Dauerschallpegel hat zu einer Reihe von praktischen und rechtlichen Problemen geführt. Er entspricht nicht dem Hör- und Belastungsempfinden der betroffenen Menschen und ist zudem schwer nachvollziehbar. Darüber hinaus steht das Fluglärmgesetz mit anderen rechtlichen Regelungen nicht im Einklang. Aufgrund der Verwendung des Dauerschallpegels L_{eq4} bei Fluglärmmessungen ergibt sich ein unterschiedlicher und teilweise unzureichender Schutz der Bevölkerung je nach Standort, Flugzeugmix und Widmungszweck.

Beim Nachtlärm sind Dauerschallpegel zur Beurteilung der Wirkungen und zur Festlegung von Schallschutz ohnehin ungeeignet. Hier können nur Maximalpegelkriterien angewendet werden, welche die neuen medizinischen Erkenntnisse berücksichtigen, daß das erinnerbare Aufwachen schon unterhalb 55 $dB_{(A)}$ am Ohr des Schläfers beginnt. Deshalb sind auch spezielle Nachtschutzzonen einzuführen. Falls für Nachtbeschränkungen die sogenannte Bonusliste des Bundesministeriums für Verkehr eingesetzt werden soll, hat dies nur einen Sinn, wenn diese keine Flugzeugtypen enthält, die lauter als der Durchschnitt aller in Deutschland nach Annex 16 Kapitel 3 zugelassenen Flugzeugtypen sind. Derzeit sind zu viele Flugzeugtypen in der Bonusliste enthalten.

Den Stand der Technik an die betroffene Bevölkerung in Form verbesserter Lärmschutzbestimmungen weiterzugeben, wie dies das Bundes-Immissionsschutzgesetz in § 5 Abs. 2 vorschreibt, wird im geltenden Fluglärmgesetz ignoriert. Darüber hinaus schützt es nicht vor Lärmzunahmen (z. B. bei den hohen Wachstumserwartungen in den neuen Bundesländern). Grenzwerte werden nicht gesetzt. Das Gesetz erzeugt einen immensen vermeidbaren Folgeaufwand (u. a. durch Neuberechnungen der energieäquivalenten Mittelungspegel L_m oder L_r, bei Nachbesserungen, die meist auf einen komplett neuen Schallschutz hinauslaufen, usw.). Bezeichnend ist auch die Zuordnung des staatlichen Fluglärmbeauftragten zu den Wirtschafts- oder Verkehrs- statt zu den Umwelt- oder Gesundheitsministerien der Länder, obwohl der Lärm- und

Gesundheitsschutz der Bevölkerung oberste Priorität haben muß – auch vor der wirtschaftlichen Bedeutung des Flugverkehrs.

Im einzelnen ist zu den Forderungen folgendes zu erläutern:

Zu Nummer 1

Das geltende Fluglärmgesetz geht nicht von zumutbaren Belastungen bzw. von den Umweltkapazitäten der Flughäfen und -plätze aus, obwohl die Umweltkapazität inzwischen unabhängig von Art und Umfang des Luftverkehrs, weitgehend unabhängig von Prognosen und nach objektiven Kriterien ermittelt werden kann. Überall da, wo bisher die Belastung falsch eingeschätzt wurde, haben sich endlose Verfahren und immer wieder neue Umweltforderungen ergeben. Die Heranziehung der Umweltkapazität als neue, aber objektive und an ähnliche Verfahren angelehnte Referenzgröße wird dagegen langfristig für Verkehr, Ausbau- und Schutzmaßnahmen stabile Lösungen ermöglichen.

Als „Umweltkapazität" ist nach Holtzhausen/Beckers (1995) die „größte Menge Umweltbelastung durch den Luftverkehr" zu verstehen, die der Umgebung eines Flughafens nach den Regeln unserer Gesellschaft gerade noch zuzumuten ist. Nicht mehr zumutbar ist, wenn Betroffene weniger als erforderlich geschützt werden. Deshalb müssen die Kernpunkte der gesamten Überlegungen die objektive Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen, die Festlegung der Grenze für die zumutbare Belastung und die Verdeutlichung der Grenze sein, bei der passiver Schallschutz nicht mehr ausreicht, um ein lebenswertes Leben wirtschaftlich sinnvoll zu ermöglichen (weil er technisch und finanziell nicht mehr realisierbar ist). Wenn diese Grenze überschritten wird, ist aktiver Schallschutz durch Kapazitätsbegrenzung oder durch Aussiedlung der Betroffenen geboten. Eine Fluglärmüberlastung, und damit eine unzumutbare Belastung, tritt dann ein, wenn der Schutz der Betroffenen nicht mehr ausreicht. Dazu schlagen Holtzhausen/Beckers (1995) ein Überlastungsmaß „FLÜM" vor, das sich an den objektiven Kriterien der VDI-Richtlinie 2719 „Schalldämmung von Fenstern und deren Zusatzeinrichtungen" orientiert und im konkreten Fall relativ leicht zu bestimmen ist.

Zu Nummer 2

Dieser Punkt bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Zu Nummer 3

Der äquivalente Dauerschallpegel L_{eq4} ist ein Pegel, bei dem der Lärm über sechs Monate gemittelt wird; er gibt nicht das Hör- und Belastungsempfinden der betroffenen Menschen wieder, weil Mittelungspegel „nicht hörbar", sondern ein rein technisches Maß sind. Hinzu kommt, daß ein Anwachsen des Lärms um 3 $dB_{(A)}$ einer Verdoppelung der Lärmenergie entspricht, beim Fluglärm jedoch willkürlich eine Verdoppelung erst ab 4 $dB_{(A)}$ angenommen wird. Kleine und große Flughäfen sind mit dem äquivalenten Dauerschallpegel L_{eq4} nur schwer miteinander zu vergleichen. Der Beurteilungspegel L_r (nach DIN 45645) wird hingegen allgemein bei Straßen- und Schienenlärm, ja sogar (sic!) bei Fluglärmerfassungen außerhalb des geltenden Fluglärmgesetzes, also z. B. an allen

kleineren Flugplätzen und Landeplätzen, verwendet und entspricht insbesondere auch der Forderung der Gerichte nach vergleichbaren Lärmpegeln.

Zu Nummer 4

Die bisher für sechs Monate erfolgende Lärmmittelung ist nicht in der Lage, die insbesondere bei zwar selteneren, aber doch über mehrere Monate hinweg auftretenden Lärmbelastungen bei Ostwindwetterlagen zu erfassen. Das vorgeschlagene, in Hessen bereits bei der Landesentwicklungsplanung angewandte Verfahren würde diesem Problem wirksam begegnen. Als „Hüllkurve" hat man sich die Gesamtkontur der jeweiligen Fläche vorzustellen, in der bestimmte Lärmschutzmaßnahmen vorzusehen sind.

Zu den Nummern 5 und 6

Diese Punkte bedürfen keiner weiteren Erläuterung.

Zu Nummer 7

Diese Forderung ist insbesondere für die neuen Bundesländer und für Flughäfen mit stark wachsendem Flugverkehr wichtig.

Zu Nummer 8

Die verschärften Lärmschutzwerte berücksichtigen, daß in den vergangenen Jahren die Flugzeuge deutlich leiser geworden sind. Dringend erforderlich ist es, die verlärmten Gebiete – insbesondere aufgrund anderer Forderungen (wie z. B. unter Punkt 4) – besser zu erfassen.

Zu Nummer 9

Diese Forderung ist aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz übernommen und sollte auch beim Fluglärm Anwendung finden.

Zu den Nummern 10 und 11

Diese Punkte bedürfen keiner weiteren Erläuterung.

Zu Nummer 12

Wenn Ungleiches gleich behandelt wird, ist das Resultat eine Ungleichbehandlung. Bei militärischen Flughäfen kommt es zu ganz anderen Belastungen als bei zivilen Flughäfen: Die Flugbewegungen finden zu anderen Zeiten, in anderer Form (z. B. Formationsstarts) und in der Regel nicht am Wochenende statt, so daß die an einzelnen Tagen sehr hohen Lärmbelastungen aufgrund der ruhigen Tage durch die bestehende Lärmbewertung „heruntergemittelt" werden.

Zu Nummer 13

Beispielsweise erfassen in Düsseldorf nur drei von zehn Lärmmeßstandorten wegen ihrer ungeeigneten Lage mehr als 50 Prozent der Ereignisse.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333